

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Prostitusi atau pelacuran merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkan. Prostitusi dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang zaman. Karena disamping disebut sebagai profesi yang tertua, jasa pelacuran pada hakekatnya tetap dicari oleh anggota masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan seksualnya. Hingga kini hampir semua Ibukota Provinsi di Indonesia terutama di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dijumpai tempat-tempat prostitusi yang biasanya disebut lokalisasi, dengan menampung puluhan hingga ratusan wanita prostitusi. Bahkan di beberapa tempat, wanita-wanita pelacur tersebut biasanya diatur oleh germo atau mucikari untuk melakukan pekerjaannya.

Prostitusi atau Pelacuran adalah pertukaran hubungan seksual dengan uang atau hadiah sebagai suatu transaksi perdagangan. Pelacuran merupakan cabang dari industri seks yang sejajar dengan pornografi, tari telanjang, bahkan segala mata pencarian yang berkenaan dengan eksploitasi aktivitas seksual dan pertunjukan yang berkenaan dengan seksualitas untuk menghibur orang lain demi mendapatkan materi yang dibutuhkan dalam kehidupan. Salah satu penyebab

terjadi prostitusi adalah pola pemaksaan dan penipuan, dimana para perempuan muda dari pedesaan dan kota-kota kecil ditawarkan peluang kerja di kota-kota besar. Namun sesampainya di kota para perempuan ini diperkosa dan dipaksa untuk melacurkan diri sementara menghasilkan uang bagi mucikari mereka.

Contoh yang terjadi dalam pertentangan pandangan tersebut adalah profesi pelacur (Prostitusi). Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak mengatur secara khusus mengenai prostitusi. Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan pelayanan seks secara ilegal seperti tercantum di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 296, 297, dan 506. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) juga melarang perdagangan wanita dibawah umur.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyebutkan bahwa dalam praktik prostitusi, mucikari tersebut yang seharusnya ditangkap karena mucikari tersebut mempunyai peran yang sangat penting. Ditambah dengan keberadaan mucikari sebagai inti jaringan yang menghubungkan pelanggan dengan pelacur yang mempertahankan kelangsungan jaringan dan membangun jaringan. Apabila melihat *das sein-nya*, yaitu maraknya terjadi kasus prostitusi yang hingga saat ini belum dapat dicegah dan ditanggulangi, dapat dikatakan bahwa sistem penegakan hukum pidana yang saat ini diterapkan di Indonesia khususnya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum baik. Berbagai perbaikan dalam penegakan hukum pidana sebagai orientasi ke arah *das sollen* perlu dilakukan, dengan

memperhatikan dan membenahi berbagai faktor yang mempengaruhi penegakan hukum pidana tersebut.

Masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, dimana salah satunya adalah faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan¹. Hal ini karena penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat². Keadaan menjadi memperhatikan karena justru terjadi di masyarakat Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai moral sebagaimana yang tercantum dalam sila-sila Pancasila. Dalam setiap tempat pijat dan spa, wanita yang bertugas melayani lelaki hidung belang tidak langsung menawari pelanggannya melakukan seks, tetapi awalnya memberikan rangsangan sehingga membuat pelanggan yang meminta memberikan layanan plus-plus.

Dari uraian-uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tindakan praktik atau praktik-praktik prostitusi yang marak terjadi dalam masyarakat dilihat merupakan tindakan kriminalitas dan dapat juga dilihat sebagai hal yang bukan tindakan kejahatan khususnya dilihat dari sudut Undang-Undang pidana karena belum ada pasal-pasal yang mengatur mengenai prostitusi. Sebenarnya kehadiran praktik prostitusi sangat mengganggu masyarakat, hanya praktik tersebut terus terjadi dan sering terabaikan. Berdasarkan informasi yang beredar baik dari media

¹ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 8

² Ibid, hlm. 45

cetak dan elektronik, maka tidak sulit bagi penulis menemukan tempat-tempat prostitusi yang terjadi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis mengemukakan persoalan yang penting untuk diteliti, yaitu Penegakan Hukum terhadap Mucikari di Wilayah Hukum Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka dapat di rumuskan masalah hukum sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum pidana terhadap mucikari yang melakukan praktik prostitusi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis suatu aturan hukum mengenai tindak pidana prostitusi dalam perspektif hukum pidana Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian mengenai Penegakan Hukum terhadap Mucikari di Wilayah Hukum Daerah Istimewa Yogyakarta, antara lain:

1. Untuk menganalisis suatu aturan hukum mengenai tindak pidana prostitusi dalam perspektif hukum pidana Indonesia.
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi Polisi Republik Indonesia (POLRI) dalam hal ini Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta dalam rangka melaksanakan penegakan hukum pidana.
3. Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat yang berperan serta dalam penegakan hukum pidana.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum/skripsi yang disusun oleh penulis berbeda dengan penulisan hukum/skripsi yang sudah pernah dibuat sebelumnya. Penulis akan membandingkan dengan 3 (tiga) penulisan hukum/skripsi, antara lain:

1. Skripsi yang ditulis oleh Agus Arban Andriawan, NPM: 09340045, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Sunan Kalijaga Yogyakarta (2016), yang meneliti:
 - a. Judul Skripsi: Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prostitusi Di Wilayah Kabupaten Bantul Berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2007.
 - b. Penelitian ini mengemukakan rumusan masalah, antara lain:
 - 1) Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran prostitusi di Kabupaten Bantul?

2) Apakah penegakan hukum di Bantul sudah sesuai dengan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul?

c. Hasil Penelitian menyimpulkan bahwa:

1) Penegak Hukum yang paling berperan aktif di dalam menangani atau menanggulangi masalah prostitusi di Kabupaten Bantul adalah Polres Bantul dan Satpol PP Bantul. Kebijakan Kepolisian dan Satpol PP Bantul untuk menangani atau menaggulangi prostitusi di Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut:

a) Melakukan Penyuluhan dan pengarahan kepada seluruh kalangan masyarakat.

b) Menindak pelaku prostitusi (PSK, mucikari, lelaki hidung belang, dan pelaku usaha) sesuai peraturan yang ada baik itu dari KUHP atau Perda Bantul nomor 5 Tahun 2007 tentang Prostitusi.

2) Penegakan Hukum berdasarkan Perda Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul sudah sesuai, akan tetapi belum maksimal untuk efek jeranya karena pada kenyataannya masih ada banyak pelacuran di Bantul yang masih aktif melakukan transaksi

dan semakin sulit untuk mengawasinya dan masih ada kolusi yang dilakukan oleh petugas.

2. Skripsi yang ditulis oleh Deddy Robiansyah, NPM: 1342011046, Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung (2017), yang meneliti:

a. Judul Skripsi: Peran Polda Lampung Dalam Penanggulangan Prostitusi Artis Secara Online

b. Penelitian ini mengemukakan rumusan masalah, antara lain:

1) Bagaimanakah peran Polda Lampung terhadap upaya penanggulangan prostitusi artis secara online?

2) Apakah faktor-faktor penghambat penanggulangan prostitusi artis secara online?

c. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa:

1) Faktor upaya lain yang telah dilakukan oleh polisi ialah telah menutup forum-forum praktik prostitusi online dan menangkap pihak-pihak yang berkaitan dengan kegiatan tersebut. Hal ini sesuai dengan peran Kepolisian yang terdapat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa memelihara keamanan, ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

3. Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Rosyadi, NPM: 106043201273, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta (2011), yang meneliti:

- a. Kajian Yuridis terhadap Prostitusi Online di Indonesia.
- b. Penelitian ini mengemukakan rumusan masalah, antara lain:
 - 1) Bagaimana operasional prostitusi online dan apa faktor penyebabnya?
 - 2) Bagaimana tinjauan hukum tentang prostitusi melalui media online menurut hukum positif dan hukum islam?
 - 3) Bagaimanakah sanksi bagi pelaku prostitusi melalui media online ini baik menurut hukum positif dan hukum islam?
- c. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa:
 - 1) Prostitusi Online dapat terjadi karena adanya akses yang sangat mudah dan juga begitu bebas, adanya website atau forum yang secara khusus berkecimpung di dunia prostitusi online semakin menegaskan bahwa praktik haram ini sudah sangat terorganisir.
 - 2) Hukum positif menanggapi permasalahan prostitusi melalui media online ini cukup memuaskan bagi masyarakat, walaupun masih ada celah didalamnya. Menggunakan tiga undang-undang yaitu Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Pornografi dan

KUHP. Kejahatan prostitusi online dalam hukum Islam dapatlah dipersamakan dengan kejahatan *qurbuzzina* yang mengancam kerusakan kelima pilar *maqasid asy-syari'ah*.

- 3) Sanksi bagi pelaku tindak pidana prostitusi online menurut hukum Islam adalah dengan hukuman *ta'zir* yang dapat berupa penjara (*al-habsu*) ataupun denda kecuali untuk mucikari, PSK dan pengguna jasanya yang telah diatur dalam Al-Quran. Sanksi bagi pelaku prostitusi online yang diatur pada UU ITE dan UU Pornografi dikenakan denda maksimal Rp. 1 Miliar.

Penelitian penulis berbeda dengan ketiga tulisan tersebut di atas dalam hal fokus penelitiannya. Penulis pertama juga meneliti mengenai prostitusi, namun lebih di fokuskan pada penegakan hukum terhadap pelanggaran prostitusi di wilayah Kabupaten Bantul berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007. Penulis kedua juga meneliti mengenai prostitusi, namun lebih di fokuskan pada peran Polda Lampung dalam penanggulangan Prostitusi Artis Secara Online. Penulis ketiga juga meneliti mengenai Prostitusi, namun lebih di fokuskan pada kajian yuridis terhadap prostitusi online di Negara Republik Indonesia. Sedangkan rencana penelitian penulis lebih di fokuskan pada Penegakan hukum terhadap maraknya Praktik Prostitusi di wilayah hukum Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta.

F. Tinjauan Pustaka

1. Penegakan Hukum

a. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan, atau kebolehan. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian³.

b. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yaitu dalam hal ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

³ *Ibid*, hlm. 6

- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup⁴.

2. Prostitusi

a. Pengertian prostitusi

Menurut Bonger dalam Mudjijono prostitusi adalah gejala sosial ketika wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya⁵.

Menurut Commenge dan Soedjono, Prostitusi adalah suatu perbuatan dimana seorang wanita memperdagangkan atau menjual tubuhnya, untuk memperoleh pembayaran dari laki-laki yang datang membayarnya dan wanita tersebut tidak ada mata pencaharian nafkah lain dalam hidupnya kecuali diperoleh dengan melakukan hubungan sebentar-sebentar dengan banyak orang⁶.

3. Hukum Pidana

⁴ *Ibid*, hlm. 8

⁵ Mia Amalia, Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan Dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan Di Kawasan Cisarua Kampung Arab, hlm 863
<https://media.neliti.com/media/publications/178374-ID-analisis-terhadap-tindak-pidana-prostititu.pdf> , diakses 13 Februari 2019

⁶ *Ibid*.

a. Pengertian hukum pidana

Hukum pidana adalah sekumpulan peraturan hukum yang dibuat oleh negara, yang isinya berupa larangan dan keharusan tersebut dikenakan sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara⁷.

Hukum Pidana merupakan bagian dari hukum publik yang berisi ketentuan tentang:

- 1) Aturan hukum pidana dan larangan melakukan perbuatan-perbuatan tertentu yang disertai dengan ancaman berupa sanksi pidana bagi yang melanggar larangan itu. Aturan umum hukum pidana dapat dilihat dalam KUHP maupun yang lainnya.
- 2) Syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi bagi si pelanggar untuk dapat dijatuhkannya sanksi pidana. Berisi tentang:
 - a) Kesalahan/*schuld*.
 - b) Pertanggungjawaban pidana pada diri si pembuat/*toerekeningsvadbaarheid*.

Dalam Hukum Pidana dikenal asas *geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan), artinya seseorang dapat dipidana apabila perbuatannya nyata melanggar larangan hukum pidana. Hal ini diatur pada Pasal 44 KUHP tentang tidak mampu bertanggung jawab bagi si pembuat atas

⁷ Teguh Prasetyo, 2015, *Hukum Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 9.

perbuatannya, dan Pasal 48 KUHP tentang tindak pidananya si pembuat karena dalam keadaan daya paksa (*overmacht*), kedua keadaan ini termasuk dalam “alasan penghapusan pidana”, merupakan sebagian dari bab II buku II KUHP.

- 3) Tindakan dan upaya yang harus dilakukan negara melalui aparat hukum terhadap tersangka/terdakwa sebagai pelanggar hukum pidana dalam rangka menentukan menjatuhkan dan melaksanakan sanksi pidana terhadap dirinya serta terdakwa dalam usaha mempertahankan hak-haknya. Dikatakan sebagai hukum pidana dalam arti bergerak (formal) memuat aturan tentang bagaimana negara harus berbuat dalam rangka menegakkan hukum pidana dalam arti diam (materiil) sebagaimana dilihat pada angka 1 dan 2 diatas⁸.

4. Polisi Negara Republik Indonesia

a. Pengertian Polisi

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering disingkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat.

⁸ *Ibid.*

b. Tujuan Polisi

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

G. Batasan Konsep

1. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan, atau kebolehan. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut

bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian⁹.

2. Prostitusi

Menurut Bonger dalam Mudjijono prostitusi adalah gejala sosial ketika wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya¹⁰.

Menurut Commenge dan Soedjono, Prostitusi adalah suatu perbuatan dimana seorang wanita memperdagangkan atau menjual tubuhnya, untuk memperoleh pembayaran dari laki-laki yang datang membayarnya dan wanita tersebut tidak ada mata pencaharian nafkah lain dalam hidupnya kecuali diperoleh dengan melakukan hubungan sebentar-sebentar dengan banyak orang¹¹.

3. Hukum Pidana

Hukum pidana adalah sekumpulan peraturan hukum yang dibuat oleh negara, yang isinya berupa larangan dan keharusan tersebut dikenakan sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara¹².

4. Polisi Negara Republik Indonesia

⁹ Soerjono Soekanto, 1983, *Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁰ Mia Amalia, Analisis Terhadap Tindak Pidana Prostitusi Dihubungkan Dengan Etika Moral Serta Upaya Penanggulangan Di Kawasan Cisarua Kampung Arab, hlm 863
<https://media.neliti.com/media/publications/178374-ID-analisis-terhadap-tindak-pidana-prostititu.pdf> , diakses 13 Februari 2019

¹¹ *Ibid.*

¹² Teguh Prasetyo, 2015, *Op. Cit.*, hlm. 9.

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering disingkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah Penelitian Hukum Normatif (Doktrinal). Penelitian Hukum Normatif adalah “penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif dan usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif serta usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu¹³. Penelitian hukum normatif berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer:

- 1) Pasal 296 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- 2) Pasal 297 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- 3) Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto (1980), sebagaimana dikutip dalam Bambang Sunggono, S.H., M.S., 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 42.

b. Bahan Hukum Sekunder:

- 1) Pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, surat kabar, internet, majalah ilmiah.
- 2) Hasil wawancara dari Kasat Reskrimum Polda Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang digunakan, yaitu melalui:

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder
- b. Wawancara dengan nara sumber, yaitu:
 - 1) Kasat Reskrimum Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Analisis Data

Analisis data dilakukan terhadap:

- a. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, sesuai 5 tugas ilmu hukum normatif/dogmatif, yaitu deskripsi hukum positif, sistematisasi hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif
- b. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum dianalisis (dicari perbedaan dan persamaan pendapat hukumnya).

- c. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diperbandingkan, dan dicari ada tidaknya kesenjangan. Bahan hukum sekunder dipergunakan untuk mengkaji bahan hukum primer.

5. Proses Berpikir

Dalam penarikan kesimpulan, proses berpikir/prosedur bernalar digunakan secara deduktif.